

## Kulturlandschaft als regionales Gemeinschaftsgut: vom Kulturlandschaftsdilemma zum Kulturlandschaftsmanagement

Apolinarski, Ingrid; Gailing, Ludger; Röhring, Andreas

Veröffentlichungsversion / Published Version

Sammelwerksbeitrag / collection article

**Zur Verfügung gestellt in Kooperation mit / provided in cooperation with:**

Akademie für Raumforschung und Landesplanung (ARL)

### Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:

Apolinarski, I., Gailing, L., & Röhring, A. (2006). Kulturlandschaft als regionales Gemeinschaftsgut: vom Kulturlandschaftsdilemma zum Kulturlandschaftsmanagement. In U. Matthiesen, R. Danielzyk, S. Heiland, & S. Tzschaschel (Hrsg.), *Kulturlandschaften als Herausforderung für die Raumplanung: Verständnisse - Erfahrungen - Perspektiven* (S. 81-98). Hannover: Verl. d. ARL. <https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-332627>

### Nutzungsbedingungen:

Dieser Text wird unter einer Deposit-Lizenz (Keine Weiterverbreitung - keine Bearbeitung) zur Verfügung gestellt. Gewährt wird ein nicht exklusives, nicht übertragbares, persönliches und beschränktes Recht auf Nutzung dieses Dokuments. Dieses Dokument ist ausschließlich für den persönlichen, nicht-kommerziellen Gebrauch bestimmt. Auf sämtlichen Kopien dieses Dokuments müssen alle Urheberrechtshinweise und sonstigen Hinweise auf gesetzlichen Schutz beibehalten werden. Sie dürfen dieses Dokument nicht in irgendeiner Weise abändern, noch dürfen Sie dieses Dokument für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, aufführen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Mit der Verwendung dieses Dokuments erkennen Sie die Nutzungsbedingungen an.

### Terms of use:

This document is made available under Deposit Licence (No Redistribution - no modifications). We grant a non-exclusive, non-transferable, individual and limited right to using this document. This document is solely intended for your personal, non-commercial use. All of the copies of this documents must retain all copyright information and other information regarding legal protection. You are not allowed to alter this document in any way, to copy it for public or commercial purposes, to exhibit the document in public, to perform, distribute or otherwise use the document in public.

By using this particular document, you accept the above-stated conditions of use.

*Ingrid Apolinarski, Ludger Gailing, Andreas Röhrling*

**Kulturlandschaft als regionales Gemeinschaftsgut.  
Vom Kulturlandschaftsdilemma  
zum Kulturlandschaftsmanagement**

S. 81 bis 98

Aus:

Ulf Matthiesen, Rainer Danielzyk, Stefan Heiland, Sabine Tzschaschel (Hrsg.)

**Kulturlandschaften als Herausforderung für  
die Raumplanung**

Verständnisse – Erfahrungen – Perspektiven

Forschungs- und Sitzungsberichte der ARL 228

Hannover 2006

## **Kulturlandschaft als regionales Gemeinschaftsgut. Vom Kulturlandschaftsdilemma zum Kulturlandschafts- management**

### *Gliederung*

- 1 Einleitung
- 2 Gemeinschaftsgutaspekte der Kulturlandschaft
- 3 Umgang mit dem Gemeinschaftsgut Kulturlandschaft – Grundlagen und Beispiele
  - 3.1 Die institutionelle Heterogenität der Kulturlandschaft
  - 3.2 Kulturlandschaft als Nebenprodukt der Landwirtschaft
  - 3.3 Private und öffentliche Nutzungskonkurrenzen an Uferzonen von Seen
  - 3.4 Regionalparks – Instrumente eines freiraumbezogenen Kulturlandschaftsmanagements
- 4 Fazit: Beiträge der Gemeinschaftsgutforschung für den Umgang mit Kulturlandschaften in der Raumordnung

### Literatur

## **1 Einleitung**

Der sich seit Jahrzehnten vollziehende beschleunigte Wandel der Kulturlandschaft hat europaweit zu einem wachsenden gesellschaftlichen Interesse an Kulturlandschaftsthemen geführt, was sich deutlich in politischen Willensbekundungen und neu formulierten Handlungsanforderungen der UNESCO, des Europarats, der EU und des deutschen Gesetzgebers manifestiert (vgl. hierzu auch den einleitenden Beitrag von Schenk in diesem Band). Dadurch wurde ein Bedarf an grundlagenorientierten Forschungserkenntnissen zum Umgang mit Kulturlandschaft ausgelöst. Zur Analyse der Genese und Triebkräfte der Kulturlandschaftsentwicklung, zur Analyse des Handelns der die Kulturlandschaft prägenden Akteure sowie zur Lösung vorhandener Steuerungsdefizite können sozialwissenschaftliche Ansätze der Güter- und Institutionentheorie<sup>1</sup> Beiträge liefern.

Aus einer solchen Forschungsperspektive wird Kulturlandschaft im Folgenden als regionales Gemeinschaftsgut analysiert. Mit ihrer Entwicklung zusammenhängende Probleme werden dazu unter Verwendung güter- und institutionentheoretischer Ansätze anhand von empirischen Fallbeispielen erörtert. Daraus abgeleitet soll abschließend die Spezifik des raumordnerischen Steuerungsbedarfs der Kulturlandschaftsentwicklung dargestellt werden.

---

<sup>1</sup> Güter- und institutionentheoretische Ansätze wurden bisher vor allem im Zusammenhang mit der Nutzung von globalen und lokalen Umweltressourcen sowie mit ökologischen und landschaftsgestaltenden Wirkungen und Leistungen der Landwirtschaft verwendet (z. B. Hampicke 1996; Ernst 1998; Ostrom 1999; Young 2002; Rodewald; Knöpfel 2003; Hagedorn 2004).

2 Gemeinschaftsgutaspekte der Kulturlandschaft

Kulturlandschaft ist angesichts der Heterogenität ihrer Elemente und Bestandteile kein homogenes Gut, sondern ein heterogenes multifunktionales Gemeinschaftsgut, das wiederum selbst aus unterschiedlichen Formen von Gemeinschaftsgütern oder privaten Gütern besteht. Aufgrund der räumlichen Bindung ihrer Entstehung und Nutzung sowie der sich daraus ergebenden Raumwirkungen ist Kulturlandschaft ein *regionales* Gemeinschaftsgut.

Den Prämissen der ökonomischen Gütertheorie folgend (vgl. Musgrave u. a. 1994: 67 ff.) sind Güter generell nach den Kriterien Rivalität<sup>2</sup> und Ausschließbarkeit zu unterscheiden (siehe Tab. 1). Bei privaten Gütern bestehen Rivalität im Konsum und die Möglichkeit, andere Nutzer davon auszuschließen. Trifft aber mindestens eines dieser Kriterien nicht zu, so handelt es sich um Gemeinschaftsgüter, die analytisch in reine öffentliche Güter, Common-Pool-Resources (CPR) bzw. Allmendegüter sowie Klub- oder Zollgüter unterteilt werden (Matzner 2000). Rivalität und Ausschließbarkeit sind allerdings stark vereinfachende Kriterien für die Charakterisierung von Gütern; real liegen zumeist Mischformen vor.

Tab. 1: Ökonomische Güterkategorien am Beispiel von Kulturlandschaft und ihren Bestandteilen

	Rivalität	Keine Rivalität
Ausschließbarkeit	<b>Private Güter</b> z.B. landwirtschaftlich genutzte Flächen, forstliche Nutzung von Wald, Wohnhäuser	<b>Klub- oder Zollgüter</b> z.B. Kleingartenkolonie, Golfplatz, Gartenschau
Keine Ausschließbarkeit	<b>Common-Pool-Resources bzw. Allmendegüter</b> z.B. naturnahe Landschaftsbestandteile, gefährdete Elemente der historischen Kulturlandschaft	<b>Reine öffentliche Güter</b> z.B. identitätsstiftende Funktion der Kulturlandschaft durch die Wirkung des Landschaftsbildes

Quelle: eigene Darstellung

Entsprechend den in Tab. 1 dargestellten ökonomischen Güterkategorien ist die identitätsstiftende Funktion der Kulturlandschaft durch die Wirkung des Landschaftsbildes ein *reines öffentliches Gut*, an dem jeder partizipieren und von dem niemand ausgeschlossen werden kann. Es ist im Gegenteil zu erwarten, dass eine starke regionale Identität<sup>3</sup> zu einem

<sup>2</sup> Rivalität besteht, wenn der Konsum eines Gutes durch einen Nutzer dadurch eingeschränkt oder unmöglich wird, dass ein anderer Nutzer dasselbe Gut in Anspruch nimmt.

<sup>3</sup> Da es sich bei Identität um einen rein personales Phänomen handelt, das sich auf den Prozess der subjektiven Selbstvergewisserung eines Menschen bezieht, kann eine Region nach Ipsen (1999: 150 f.) keine Identität im eigentlichen Sinne besitzen. Trotz dieser generellen Zweifel am Begriff der regionalen Identität kann aber versucht werden, deren plausible und empirisch schwer nachweisbare Einflussgrößen zu benennen; die Geschichte einer Region, das Bild der natürlichen und der gebauten Landschaft sowie die Images, welche der Region zugeschrieben werden, spielen dabei sicherlich eine bedeutsame Rolle (Henning; Müller 1999: 99).

bewussteren Umgang von Akteuren mit Kulturlandschaft führt und dabei günstige Voraussetzungen für eine bessere Integration historischer Kulturlandschaftselemente in aktuelle Nutzungsprozesse geschaffen werden.

Der Wandel der Kulturlandschaft bewirkt, dass ursprünglich reichlich vorhandene Kulturlandschaftselemente seltener werden und sich auf diese Weise von reinen öffentlichen Gütern zu knappen *Common-Pool-Resources (CPR)* bzw. Allmendegütern entwickeln. So sind heute Elemente naturnaher Landschaften angesichts intensiver Land- und Forstwirtschaft sowie der Ausdehnung von Siedlungen und Infrastruktur knappe Güter<sup>4</sup>, deren Existenz gefährdet ist und die Regelungen zu ihrem Schutz erfordern. Dies betrifft ebenso prägende bauliche und andere durch menschliches Handeln entstandene Kulturlandschaftselemente, die aufgrund eines Strukturwandels ihre ursprüngliche Funktion eingebüßt haben bzw. von neuen Strukturen ersetzt werden. Dabei verlieren Kulturlandschaften wesentliche, ihre Eigenart bestimmende Elemente, wodurch sich die ideelle Bedeutung der noch verbliebenen „historischen“ Strukturen erhöht.

Einige Kulturlandschaftsbestandteile können als *Klub- oder Zollgüter* charakterisiert werden, wobei eine Rivalität zwischen den Nutzern durch Zugangsregulierung vermieden wird. Klubgüter sind z. B. Kleingartenkolonien. Sie verfügen über eine begrenzte Mitgliederzahl und es existieren Nutzungsregelungen, die auch Auswirkungen auf die Landschaft berücksichtigen. Zollgüter mit eintrittsreguliertem Zugang sind Gartenschauen oder andere nicht ohne Einschränkung zugängliche Kulturlandschaftsbestandteile.

Viele Kulturlandschaftselemente und -bestandteile existieren jedoch in Form von *privaten Gütern*, die aufgrund der Ausschließbarkeit anderer Nutzer als marktfähige Güter gehandelt werden können. Dazu gehören Eigenheime, Gewerbestätten sowie land- und forstwirtschaftlich genutzte Flächen.

Die mit der Güterkategorisierung nach Rivalität und Ausschließbarkeit verbundene Komplexitätsreduzierung ermöglicht es, Grundprobleme des Akteursverhaltens im Umgang sowohl mit Gemeinschaftsgütern als auch mit privaten Gütern zu erkennen und die davon ausgehenden *externen Effekte* deutlich zu machen. Akteursverhalten, das auf die Maximierung des eigenen ökonomischen Nutzens gerichtet ist, führt insbesondere bei einem freien unregulierten Umgang mit knappen Gütern wie CPR zu einer Rivalität zwischen den Akteuren. Das klassische Beispiel der Allmendeweide (Hardin 1968: 1243 ff.) zeigt, dass die gemeinsame Nutzung ohne Zugangsregelungen bei ökonomisch rationalem, nutzenorientiertem Verhalten eine Überweidung als negativen externen Effekt zur Folge hat.

Externe Effekte treten jedoch nicht nur im Zusammenhang mit CPR, sondern auch im Umgang mit privaten Gütern als Nebenwirkungen von Konsum- oder Produktionsaktivitäten auf. Die Ursache ist darin zu sehen, dass sich die private Nutzung meist nur auf bestimmte Kernfunktionen der jeweiligen Güter bezieht, die oft auch Gemeinschaftsgutfunktionen aufweisen. So dienen Wohnhäuser und Gewerbebauten als private Güter nicht nur der

---

<sup>4</sup> Auch Wöbse (2002: 227 f.) argumentiert aus landschaftsästhetischer Perspektive mit der Knappheit schöner Landschaft, deren Wert nach den Gesetzen der Marktwirtschaft steigen müsste, die tatsächlich jedoch aufgrund des unterentwickelten Bewusstseins für landschaftliche Schönheit immer knapper wird.

Behausung bzw. der Produktion, sondern sie prägen gleichzeitig das rein öffentliche Gut Siedlungsbild positiv oder negativ. Ebenso wirken Land- und Forstwirtschaft nicht nur als Produzenten von Rohstoffen und Nahrungsmitteln, sondern sie erfüllen daneben auch wesentliche Gemeinschaftsgutfunktionen (Erholung, Biodiversität u. a.).

Wenn Akteure Gemeinschaftsgüter übernutzen oder nicht für ihre Herstellung und Erhaltung aufkommen („Trittbrettfahrerverhalten“) und daraus als negative externe Effekte „Dilemma-Situationen“ (Ernst 1998) entstehen, kann dies zur Degradierung oder Zerstörung des Gemeinschaftsgutes führen und dadurch letztendlich auch den Individualnutzen einschränken. Bezogen auf die Kulturlandschaft werden aufgrund von ambivalenten Verhaltensweisen von Akteuren einerseits die aus kulturlandschaftlichen Qualitäten resultierenden Standortvorteile in Anspruch genommen, andererseits wird jedoch kein Beitrag zur Erhaltung und Entwicklung dieser Qualitäten geleistet oder die Kulturlandschaft sogar geschädigt. Auf diese Weise entsteht durch „Trittbrettfahrerverhalten“ ein „*Kulturlandschaftsdilemma*“. Beispiele hierfür sind die auf der „grünen Wiese“ entstandenen überdimensionierten Einkaufszentren, die sich oft kulturlandschaftlicher Identitäten bedienen (z. B. „Saale-Park“ oder „Lausitz-Park“), selbst aber bei einer starken Funktionsorientierung das Landschaftsbild sowie die siedlungsstrukturellen Funktionen von Innenstädten durch negative externe Effekte beeinträchtigen.

Aufgrund der dargelegten gütertheoretischen Zusammenhänge kann Kulturlandschaft als ein eher unbewusst entstehendes Nebenprodukt höchst unterschiedlicher menschlicher Aktivitäten verstanden werden, die oftmals an divergierenden Zielstellungen ausgerichtet sind. Nach Siefert (2003: 74 f.) ist Kulturlandschaft „ein Residualprodukt einer Vielzahl von Handlungen, die jeweils eigene Zwecke verfolgen. In ihr schlagen sich die Ergebnisse von Arbeit, Verkehr, Wohnen, Freizeit, Tourismus, Konsum, Landschaftsplanung und Naturschutz nieder, doch ist ihre reale Gesamtheit von niemandem gewollt“.

Potenziale und Konflikte liegen folglich beim Umgang mit Kulturlandschaften dicht beieinander. Um die Kulturlandschaft als Potenzial der Regionalentwicklung mobilisieren zu können, ist es erforderlich, sie als ein regionales Gemeinschaftsgut zu begreifen, von dessen Qualitäten jeder profitieren kann. Seine Erhaltung und Entwicklung macht ein Zusammenwirken der regionalen Akteure erforderlich, um ein „Kulturlandschaftsdilemma“ zu vermeiden.

### **3 Umgang mit dem Gemeinschaftsgut Kulturlandschaft – Grundlagen und Beispiele**

#### **3.1 Die institutionelle Heterogenität der Kulturlandschaft**

Der Umgang mit Gemeinschaftsgütern wird wesentlich beeinflusst durch gesellschaftliche Ziele, Traditionen und Wertvorstellungen, die Wandlungen und Bewertungsänderungen unterliegen (Héritier 2001: 45 ff.). Walzer (1992: 32) geht in seiner Theorie der Güter davon aus, dass alle Güter soziale Güter sind und eine gemeinschaftliche Bedeutung haben, weil „ihre Konzeption und Erzeugung soziale Prozesse sind“. Daraus folgt, dass Regelungen, die aus sozialwissenschaftlicher Perspektive als Institutionen bezeichnet werden, für den Umgang mit Gemeinschaftsgütern durch die Gesellschaft gestaltbar und veränderbar sind. Nach einem erweiterten sozialwissenschaftlichen Institutionenverständnis (Moss 2003: 28) wirken dabei formelle, d. h. weitgehend kodifizierte Regelsysteme und informelle, d. h. nicht-

kodifizierte Regelsysteme zusammen und bilden Institutionensysteme. Formelle Institutionen sind beispielsweise Gesetze, Verordnungen, administrative Strukturen und Verfahrensregeln. Informelle Institutionen sind historische und kulturelle Werte, Leitbilder sowie etablierte Verhaltensmuster.

Die Entwicklung der Kulturlandschaft wird aus dieser Perspektive von einer Vielfalt sektoraler Regelungen tangiert, die auf unterschiedliche Zielstellungen ausgerichtet sind und menschliches Verhalten beeinflussen. Daraus wird deutlich, dass für den Umgang mit dem regionalen Gemeinschaftsgut Kulturlandschaft angesichts seiner ausgeprägten Heterogenität und Multifunktionalität – anders als für andere Gemeinschaftsgüter wie Flüsse, Allmende- weiden oder Kleingartenanlagen – kein eigenständiges komplexes Institutionensystem existieren kann.

Aufgrund seiner objektiven Komplexität ist das Gemeinschaftsgut Kulturlandschaft vielmehr das Nebenprodukt unterschiedlicher Institutionensysteme, die auf die heterogenen Kulturlandschaftselemente und -bestandteile einwirken. Mit ihren kohärenten oder divergierenden Zielstellungen und Systemlogiken beeinflussen diese Institutionensysteme die Handlungsorientierungen der Akteure. Wegen der vielschichtigen Verflechtungszusammenhänge dieser formellen und informellen, stärkeren und schwächeren Institutionen können sich „problems of interplay“ (Young 1999: 48 ff.) ergeben, in deren Folge sich Institutionen in ihrer Wirkung gegenseitig beeinträchtigen und sich in negativer Weise auf die sektoralen Handlungsfelder der jeweils anderen Institution auswirken.

Für den Erhalt gewachsener Kulturlandschaften und die bewusste Beeinflussung ihres Wandels kommt der handlungsleitenden Wirkung nicht nur formeller, sondern insbesondere informeller Institutionen eine erhebliche Bedeutung zu. Diese haben als Wertmaßstäbe und Leitbilder, Ausprägungen regionaler Identitäten und Kulturlandschaftsimages Einfluss auf die Handlungsorientierungen der Akteure und damit auf die Ausnutzung von Handlungsspielräumen formeller Institutionen. Informelle Institutionen können allerdings auch hemmend auf die Entwicklung kulturlandschaftlicher Potenziale wirken oder einseitig ausgerichtet sein. Sie lassen sich nach Kiwit; Voigt (1995: 18 ff.) nicht bewusst ändern, d. h. sowohl positive als auch negative Wertorientierungen weisen ein gewisses Beharrungsvermögen auf.

Die auf Kulturlandschaft einwirkenden Institutionensysteme können unter dem Aspekt der Zieldivergenzen sowie der sich daraus ergebenden Wertesysteme und Handlungsorientierungen grundsätzlich zwei Gruppen zugeordnet werden: Institutionensystemen mit einer stärkeren Schutzorientierung (insbesondere Naturschutz und Denkmalpflege) sowie Institutionensystemen mit einer stärkeren Nutzungsorientierung (z. B. Siedlungs- und Verkehrsentwicklung, Land- und Forstwirtschaft, Tourismus). Das Institutionensystem der Raumordnung hat eine vermittelnde Funktion zwischen schutz- und nutzungsorientierten Institutionensystemen inne.

Im Folgenden werden spezifische Problemstellungen und Lösungsansätze für den Umgang mit dem regionalen Gemeinschaftsgut Kulturlandschaft anhand von drei Beispielen deutlich gemacht:

- Wie nutzungsorientierte, auf die Erzeugung privater Güter ausgerichtete Institutionensysteme die Entwicklung des Gemeinschaftsguts Kulturlandschaft beeinflussen, wird am Beispiel der Landwirtschaft dargestellt (3.2).



- Konflikte zwischen gesellschaftlichen Ansprüchen an die Sicherung kulturlandschaftlicher Gemeinschaftsgutfunktionen einerseits und privaten Nutzungsinteressen andererseits werden anhand von Seen und ihren Uferzonen erörtert (3.3).
- Möglichkeiten für ein dynamisches Kulturlandschaftsmanagement werden mit der Analyse von Regionalparks als Governance-Form zur Lösung kulturlandschaftlicher „problems of interplay“ und zur Mobilisierung kulturlandschaftlicher Identitäten in Stadtregionen herausgearbeitet (3.4).

### 3.2 Kulturlandschaft als Nebenprodukt der Landwirtschaft

53,5 % der Bodenfläche Deutschlands sind landwirtschaftlich genutzt (Statistisches Bundesamt 2003: 17). Dadurch hat die Landwirtschaft einen erheblichen Einfluss auf die Entwicklung der Kulturlandschaft, der bei der Umsetzung raumordnerischer Ziele zu berücksichtigen ist. Insbesondere der Erhalt gewachsener Kulturlandschaften – häufig handelt es sich um agrarisch geprägte Räume – kann nur gelingen, wenn die Handlungslogiken des nutzungsorientierten landwirtschaftlichen Institutionensystems mit originär produktionsorientierten Zielstellungen in ausreichendem Maße beachtet werden. Am Beispiel der Landwirtschaft wird deutlich, wie eng die Herstellung privater Güter in Form von landwirtschaftlichen Produkten mit der Erzeugung von Gemeinschaftsgütern, in diesem Fall der Kulturlandschaft, verbunden ist. So entstehen aufgrund der Multifunktionalität der Landwirtschaft Gemeinschaftsgüter als Nebenprodukte der landwirtschaftlichen Produktion, die je nach Handlungsorientierung der landwirtschaftlichen Akteure als positive oder negative externe Effekte wirksam werden<sup>5</sup>. Beispielsweise kann die Offenhaltung der Landschaft als zunächst positiver externer Effekt der Landbewirtschaftung unterschiedliche kulturlandschaftliche Wirkungen entfalten: als reich strukturierte oder als ausgeräumte Agrarlandschaft (siehe Abb. 1 und 2).

Abb. 1:  
Strukturierte  
Agrarlandschaft  
im Oderbruch als  
positiver externer  
Effekt landwirt-  
schaftlicher  
Flächenbewirt-  
schaftung



Foto: Ludger Gailing

<sup>5</sup> Multifunktionalität und ihre institutionelle Ausgestaltung sind jedoch nicht nur Problemstellungen für die Landwirtschaft, obwohl die Debatte vor allem in diesem Bereich geführt wird (vgl. OECD 2001: 12).



Das landwirtschaftliche Institutionensystem wurde in seiner Ausgestaltung dadurch geprägt, dass die Agrarpolitik seit Jahrzehnten ein hoch integrierter Politikbereich der Europäischen Union ist und seine auf die Sicherung der Nahrungsmittelversorgung ausgerichteten politischen und ökonomischen Anreize zu einer Intensivierung der landwirtschaftlichen Produktion geführt haben<sup>6</sup>. Das Beharren des landwirtschaftlichen Institutionensystems auf dieser Ausrichtung und das Unvermögen, angesichts der negativen ökologischen und landschaftlichen Wirkungen und der entstandenen Überproduktion einen institutionellen Wandel herbeizuführen, hatten erhebliche Folgen für die Kulturlandschaft. Sie muss daher nun in vielen Regionen als „ausgeräumte Agrarlandschaft“ charakterisiert werden (vgl. hierzu auch die Beiträge von Schenk und Schmidt in diesem Band).

Abb. 2:  
Ausgeräumte  
Agrarlandschaft  
im Regionalpark  
Barnimer Feld-  
mark als negati-  
ver externer  
Effekt landwirt-  
schaftlicher  
Flächenbewirt-  
schaftung



Foto: Ludger Gailing

Obwohl die formellen gesetzlichen Regelungen der Landwirtschaft seit Beginn der 1990er-Jahre durch die schrittweise Integration von Umwelt-, Naturschutz- und Kulturlandschaftsaspekten stärker auf die Multifunktionalität der Landwirtschaft ausgerichtet wurden, weisen die informellen Institutionen, d. h. Wertvorstellungen, Handlungsrouinen und Traditionen, die stark durch die Intensivlandwirtschaft geprägt worden sind, ein starkes Beharrungsvermögen auf. In Verbindung mit ökonomischen Fehlanreizen wird dadurch die objektiv vorhandene Multifunktionalität der Landwirtschaft in den Handlungsweisen der landwirtschaftlichen Akteure nicht ausreichend berücksichtigt. Dabei werden insbesondere die Nebenwirkungen der Herstellung privater marktfähiger landwirtschaftlicher Güter auf Gemeinschaftsgüter vernachlässigt.

Im Rahmen der zweiten Säule der EU-Agrarpolitik<sup>7</sup> werden seit 1992 auf Länderebene so genannte Kulturlandschafts- bzw. Agrarumweltprogramme aufgestellt, die u. a. Maßnahmen

<sup>6</sup> Prozesse mit ähnlicher Motivation und bis heute sichtbarer Wirkung vollzogen sich auch in der DDR.

<sup>7</sup> 1992 wurden auf der Grundlage der Verordnung (EWG) Nr. 2078/92 Umweltmaßnahmen in der Landwirtschaft, eine Vorruhestandsregelung für Landwirte sowie die Aufforstung von Agrarflächen als flankierende Maßnahmen zur Schaffung von Einkommensalternativen eingeführt und mit der Verordnung (EG) Nr. 1257/99 auf die Entwicklung des ländlichen Raumes als sogenannte zweite Säule der EU-Agrarpolitik erweitert.

zur Pflege und Erhaltung der Kulturlandschaft ermöglichen. Die Programme bieten einen Anreiz für die Anpassung landwirtschaftlicher Produktionsweisen (z. B. Extensivierungsmaßnahmen) oder die Aufrechterhaltung der landwirtschaftlichen Flächenbewirtschaftung an ertragsschwachen Standorten. Die starke Handlungs- und geringe Ergebnisorientierung (vgl. Hampicke 1996: 70), die fehlende regionale Differenzierung der Programme unterhalb der Landesebene, die unzureichende aktive Verknüpfung mit Zielen der Landschaftsplanung oder der Raumordnung sowie ihr Charakter als zeitlich befristete Instrumente, die von Einzelbetrieben freiwillig in Anspruch genommen werden, haben die Wirkungen von Kulturlandschafts- bzw. Agrarumweltprogrammen für eine zielgerichtete Erhaltung gewachsener Kulturlandschaften bislang eingeschränkt (vgl. Osterburg; Nieberg 2001; Deutsche Landwirtschafts-Gesellschaft; WWF Deutschland 2002; Lippert; Ahrens; Bergmann 2002). Oftmals werden Kulturlandschafts- bzw. Agrarumweltprogramme als Hauptbeitrag der Landwirtschaft zur Entwicklung der Kulturlandschaft angesehen; tatsächlich ist jedoch der Einfluss produktionsorientierter Institutionen der Landwirtschaft auf die Kulturlandschaft erheblich größer.

Mit dem eingeleiteten Wandel der formellen Institutionen im Rahmen der 2003 beschlossenen EU-Agrarreform<sup>8</sup> werden ökonomische Anreizstrukturen durch folgende Faktoren erheblich verändert: durch die Entkoppelung der Direktzahlungen von der Produktion und ihre Bindung an die landwirtschaftliche Fläche, durch die Einhaltung von Umweltauflagen als Voraussetzung für die flächengebundenen Direktzahlungen (Cross Compliance) sowie durch die Modulation von Mitteln aus der ersten in die zweite Säule der Agrarpolitik. Welche kulturlandschaftlichen Folgen die EU-Agrarreform und andere gesetzliche Regelungen (EU-Wasserrahmenrichtlinie, Erneuerbare-Energien-Gesetz u. a.) tatsächlich haben werden, ist gegenwärtig noch nicht absehbar. So wird von Experten kontrovers diskutiert, wie sich durch die größeren Entscheidungsspielräume der Landwirte die Anbaustrukturen verändern, ob die intensive Bewirtschaftung von Böden mit hoher Fruchtbarkeit weiter vorangetrieben und gleichzeitig Grenzstandorte aufgegeben oder ob Anbauflächen durch eine zunehmende Nachfrage nach Biomasse für die Energieerzeugung gar knapp werden. Darauf muss sich auch die Raumordnung mit ihrem Grundsatz der Erhaltung gewachsener Kulturlandschaften einstellen und versuchen, die Wirkungen von landwirtschaftlicher Produktion und Agrarumweltmaßnahmen auf die Kulturlandschaftsentwicklung zu beeinflussen und Gemeinschaftsgutaspekte zu stärken. Dazu sind jedoch geeignete institutionelle Arrangements und Governance-Formen insbesondere auf regionaler und lokaler Ebene notwendig<sup>9</sup>.

Mit der dezentralen Aufstellung integrierter ländlicher Entwicklungskonzepte (ILEK) und der Einrichtung eines Regionalmanagements zur Initiierung, Organisation und Umsetzungsbegleitung dieser Konzepte<sup>10</sup> bieten sich Möglichkeiten, Maßnahmen der ländlichen Entwicklung in einem integrierten Ansatz zu konzipieren, der den komplexen Anforderungen

<sup>8</sup> In Deutschland konkretisiert durch das „Gesetz zur Umsetzung der Reform der Gemeinsamen Agrarpolitik vom 21. Juli 2004“, BGBl. I, S. 1763.

<sup>9</sup> Für eine kooperative und partizipative Umsetzung der Agrarumweltpolitik auf dezentraler Ebene entwickelte Hagedorn (2004) Ansätze aus institutionentheoretischer Perspektive. Beteiligungsformen für eine nachhaltige Regionalentwicklung werden von Fürst (2002) systematisiert.

<sup>10</sup> Auf der Grundlage der „Förderung der integrierten ländlichen Entwicklung“ im Rahmenplan der Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes“ für den Zeitraum 2004 bis 2007.

des ländlichen Raumes entspricht. Sie sollten im Interesse der Erhaltung gewachsener Kulturlandschaften aktiv mit raumordnerischen Zielstellungen abgestimmt werden.

### 3.3 Private und öffentliche Nutzungskonkurrenzen an Uferzonen von Seen

Der Umgang mit dem Gemeinschaftsgut Kulturlandschaft sowie seinen Elementen und Bestandteilen ist in der Praxis ambivalent. Ein in dieser Hinsicht typisches und charakteristisches Beispiel stellen Seen und ihre Uferzonen dar. Sie sind Kulturlandschaftsbestandteile, die aufgrund ihrer Multifunktionalität und ihrer besonderen landschaftlichen Attraktivität vielfältigen, teilweise konkurrierenden Nutzungsansprüchen ausgesetzt sind, aus denen sich oftmals Konflikte ergeben. Die Inanspruchnahme dieser unterschiedlichen Funktionen wie der Nutzfunktion (z. B. als Erholungsbereich), der Schutzfunktion (z. B. als Naturschutzgebiet) oder der Produktionsfunktion (z. B. als Fischereistandort) ist durch die Eigentums- und Besitzverhältnisse, formale gesetzliche Regelungen – insbesondere der Institutionensysteme der Wasserwirtschaft und des Naturschutzes – sowie durch regionale institutionelle Arrangements festgelegt. Allerdings weichen die tatsächlichen Nutzungsgewohnheiten, die als informelle Institutionen oftmals ein größeres Beharrungsvermögen aufweisen, von den als „top-down“ durchzusetzenden oder zu ändernden formellen Schutz-, Nutzungs- und Zugangsregelungen ab. Diese institutionellen Aspekte sollen im Folgenden am Beispiel der Zugänglichkeit von Uferzonen an Seen, unter Berücksichtigung der Gesetzgebung der DDR bis zur Einführung bundesdeutschen Rechts in den neuen Bundesländern, dargestellt werden.

Abb. 3:  
Privatisierte  
Erholungs-  
nutzung im  
unmittelbaren  
Uferbereich



Foto: Ludger Gailing

Die freie Zugänglichkeit von Uferzonen an Seen ist eine wesentliche Voraussetzung für Freizeitaktivitäten von Erholungssuchenden. Insofern kann diese freie Zugänglichkeit als Inanspruchnahme von Gemeinschaftsgutfunktionen in der Kulturlandschaft verstanden werden. Dieser Aspekt wurde bereits in der Gesetzgebung des Preußischen Staates in den

1920er-Jahren berücksichtigt<sup>11</sup>. Darin wurde es den Gemeinden gestattet, die Freihaltung und Neuanlage von Uferwegen für die Öffentlichkeit von den Eigentümern zu verlangen. Bei der Formulierung des Landeskulturgesetzes der DDR von 1970 (GBL I Nr. 12, 1970) spielten derartige Überlegungen ebenfalls eine wichtige Rolle. In § 14 wurde festgeschrieben, dass „im allgemeinen gesellschaftlichen Interesse in Uferzonen von Gewässern, die der Erholung der Bürger dienen oder dafür vorgesehen oder geeignet sind, die Bebauung einschließlich der Einzäunung von Grundstücken grundsätzlich nicht gestattet (ist)“ (GBL I Nr. 12, 1970). Diese Festlegung galt unabhängig von Eigentums- und Besitzverhältnissen. In der zweiten Durchführungsverordnung zu diesem Gesetz wurde die Regelung dahingehend präzisiert, dass „die Gewässerufer entsprechend zu gestalten und zu pflegen (sind)“ (GBL II Nr. 46, 1970, § 1), um Bade-, Sport- und Erholungsmöglichkeiten zu sichern. Allerdings sind das Gesetz und seine Bestimmungen in der DDR nie konsequent umgesetzt worden (siehe Abb. 3). So entstanden beispielsweise am Ruppiner See und weiteren Seen der „Ruppiner Schweiz“ unter Missachtung gesetzlicher Bestimmungen Bungalowsiedlungen, die unmittelbar an die Uferzonen heranreichten<sup>12</sup>. Damit wurde die ursprünglich als Gemeinschaftsgut nutzbare Erholungsfunktion de facto privatisiert bzw. auf bestimmte Nutzerkreise eingeschränkt.

Nach der Wende, in den 1990er-Jahren, versuchte die Stadtverwaltung Neuruppin dieser Entwicklung durch Konzeptionen zum langfristigen „Rückbau“ der Bungalowsiedlungen in einigen Teilabschnitten entlang der Seeufer entgegenzuwirken. Als Ziel formulierte sie, dass die Uferzone für die Allgemeinheit zugänglich gemacht und dadurch die Attraktivität für den Tourismus gesteigert werden sollte. Im Verlauf der Entscheidungsfindung kam es jedoch zu langwierigen Auseinandersetzungen zwischen den Verfechtern der Öffnung der Uferbereiche und den Eigentümern bzw. Pächtern der Grundstücke. Die Position der Privatnutzer wurde entschieden gestärkt durch die Klausel des Bestandsschutzes im Einigungsvertrag<sup>13</sup>. In den Auseinandersetzungen spielten Argumente ganz unterschiedlicher disziplinärer, aber auch individuell-persönlicher und öffentlicher Art eine wesentliche Rolle. In letzter Konsequenz gelang es nicht, die Ansprüche der Allgemeinheit auf freien Zugang durchzusetzen. Die Uferzonen blieben weiterhin ausschließlich privat genutzt, was deutlich die allgemeine Persistenz individuell angeeigneter Nutzungsrechte dokumentiert.

Das Beispiel zeigt, dass die Wirksamkeit formeller Institutionen zum Umgang mit Bestandteilen des Gemeinschaftsgutes Kulturlandschaft von der realen Durchsetzungskraft der jeweiligen Regelungen abhängig ist. Allerdings werden diese Regelungen wiederum stark von informellen Institutionen beeinflusst, die nur schwer zu verändern oder zu gestalten sind. Im geschilderten Beispiel konnten sich die privaten Nutzungsinteressen gegen den institutionell manifestierten Anspruch der Öffentlichkeit behaupten. Dieser Konfliktfall kann

<sup>11</sup> Gesetz zur Erhaltung des Baumbestandes und Erhaltung und Freigabe von Uferwegen im Interesse der Volksgesundheit vom 29. Juli 1922. Preußische Gesetzsammlung, Nr. 33, S. 213 ff.

<sup>12</sup> Die Problematik der Konflikte zwischen Schutz und Nutzung im Neuruppiner Gebiet in den 1990er-Jahren wird ausführlich erörtert in Kühn (1999).

<sup>13</sup> Einigungsvertrag zwischen der Bundesrepublik Deutschland und der Deutschen Demokratischen Republik über die Herstellung der Einheit Deutschlands (1990). Anlage II, Kapitel III, Sachbereich B, Abschnitt II, § 17: Miet- und Nutzungsrechte.



als symptomatisch angesehen werden für Kontroversen zwischen öffentlichen und privaten Nutzungsinteressen in der Kulturlandschaft<sup>14</sup>. Es wird deutlich, dass von öffentlichen Stellen artikulierte Ansprüche auf Sicherung bzw. Durchsetzung kulturlandschaftlicher Gemeinschaftsgutfunktionen durch private Interessen leicht konterkariert werden können, da diese durch eine das Eigentum gewährleistende Rechtsordnung<sup>15</sup> unterstützt werden. Da davon grundsätzlich auch raumordnerische Festlegungen betroffen sind, werden unmittelbare Steuerungserfolge in Folge planerischer Zielkonkretisierungen des § 2 Abs. 2 Nr. 13 Satz 2 ROG<sup>16</sup> in der Regel nicht zu erwarten sein. Ansprüche auf den Erhalt und die allgemeine Zugänglichkeit gewachsener Kulturlandschaften können leicht an persistenten oder sich neu konstituierenden Modi der privaten Aneignung von Gemeinschaftsgütern scheitern.

### 3.4 Regionalparks – Instrumente eines freiraumbezogenen Kulturlandschaftsmanagements

Raumordnung und Landesplanung können aus institutionentheoretischer Sicht als integrierende Institutionensysteme (King 1997) eingeordnet werden. In Bezug auf das regionale Gemeinschaftsgut Kulturlandschaft leisten sie Beiträge zur Gestaltung von institutionellem „interplay“ zwischen den konkurrierenden schutz- und nutzungsorientierten Institutionensystemen. Mit ihren formellen Instrumenten – insbesondere Regional- und Landesentwicklungsplänen – können sie das Verhalten der jeweiligen Akteure allerdings nur rahmensetzend beeinflussen. Die räumliche Gesamtplanung begleitet und koordiniert damit zwar routiniert die sektoralen Ansprüche und Akteursinteressen der einzelnen, dem Schutz bzw. der Nutzung verpflichteten Institutionensysteme, das konkrete kulturlandschaftsprägende Akteurshandeln wird aber stärker von anderweitigen formellen und informellen Institutionen, insbesondere den sektoralen Regelungen der Land- und Forstwirtschaft, der Verkehrsentwicklung oder des Gewerbe- und Wohnungsbaus beeinflusst.

Hinsichtlich der Interaktionen zwischen schutz- und nutzungsbezogenen Institutionen können funktionale Beziehungen und taktische Beziehungen<sup>17</sup> unterschieden werden. Funktionale Beziehungen sind aufgrund der ausgeprägten Multifunktionalität konstitutiv für die Entwicklung der Kulturlandschaft. Es ist aber mit Bezug auf Young (2002: 116 ff.) zu postulieren, dass sektorale Sichtweisen, mächtige partikulare Akteursinteressen und damit zusam-

<sup>14</sup> Ähnliche Auseinandersetzungen um die Aufrechterhaltung der Gemeinschaftsgutfunktion der Uferzone wie im beschriebenen Fall sind gegenwärtig am Griebnitzsee bei Potsdam zu beobachten. Als die Konflikte im Jahr 2004 eskalierten, hat die Stadt Potsdam auf Beschluss der Stadtverordnetenversammlung eine Veränderungssperre als Satzung erlassen und strebt eine Verhandlungslösung zur Sicherung der Zugänglichkeit der Uferbereiche für die Öffentlichkeit an. Dennoch haben die Konflikte zwischen der Stadt, dem Bund als Eigentümer der sogenannten Mauergrundstücke und den Interessenvertretern von privaten Grundstückseignern und Bürgerinitiativen Ende 2004 zu gerichtlichen Auseinandersetzungen geführt.

<sup>15</sup> Eigentumsgarantie nach Art. 14 Abs. 1 Satz 1 GG.

<sup>16</sup> „Die gewachsenen Kulturlandschaften sind in ihren prägenden Merkmalen sowie mit ihren Kultur- und Naturdenkmälern zu erhalten.“

<sup>17</sup> Nach Young (1999: 50) kann „interplay“ zwischen Institutionen durch sozioökonomische bzw. physische Zusammenhänge („functional linkage“) oder durch taktisches Verhalten von Akteuren („political linkage“) aufgelöst werden. Diese „linkages“ werden hier als funktionale bzw. taktische Beziehungen bezeichnet.

menhängende „cognitive fashions“ als informelle nicht-kodifizierte Institutionen gerade im Umgang mit dem heterogenen Gemeinschaftsgut Kulturlandschaft die Herstellung taktischer Beziehungen (sog. „politics of institutional linkage“) erschweren. Eine erfolgreiche Kulturlandschaftspolitik sollte sich deshalb auf der Grundlage gegebener funktionaler Beziehungen die strategische Gestaltung des institutionellen „interplays“ zum Ziel setzen. Dies kann über die Bildung von Interessenkoalitionen im Sinne von taktischen Interaktionen zwischen schutz- und nutzungsorientierten Institutionensystemen gelingen.

Einen derartigen Governance-Ansatz stellen die seit den 1990er-Jahren in einigen deutschen Verdichtungsräumen erprobten Regionalparks dar. Mit diesem informellen und projektorientierten Instrument wird versucht, den bislang nur unzureichend garantierten Schutz stadtreionaler Freiräume über vielfältige Mittel der kulturlandschaftlichen Inwertsetzung zu erreichen. Hierzu zählen sowohl Maßnahmen der Erschließung und Vernetzung der Freiräume als auch Maßnahmen zu ihrer Gestaltung und zur Förderung nachhaltiger Nutzungs- und Bewirtschaftungsformen. Der Freiraumschutz wandelt sich im Kontext der Regionalparkentwicklung von einer vorwiegend ökologisch verstandenen Fachaufgabe zu einer multifunktionalen Querschnittsaufgabe, indem Freiräume auch als kulturhistorisch relevante Orte, Begegnungsräume für die Regionsbewohner, Basis für die Standortqualität einer Stadtregion, räumliche Voraussetzung für Naherholungsdienstleistungen sowie als Potenzial für die Sicherung einer verbrauchernahen Landwirtschaft aufgefasst und entwickelt werden. Bekannteste Beispiele sind der im Rahmen der Internationalen Bauausstellung Emscher Park im nördlichen Ruhrgebiet etablierte Emscher Landschaftspark, der Regionalpark RheinMain sowie die Kette der Regionalparks im Verflechtungsraum Berlin-Brandenburg<sup>18</sup>.

Als multifunktionale institutionelle Arrangements mit konkreter Handlungsorientierung bieten Regionalparks Potenziale für die sinnvolle Ergänzung bestehender formeller Steuerungsansätze der Regionalplanung (z. B. regionale Grünzüge). Die an den Freiraumerhalt gebundenen Nutzungen gelten aber gegenüber den mit Siedlungs- und Verkehrsentwicklung verbundenen Belangen als schwach, zumal eine inhaltliche Synthese der schwachen Nutzungen angesichts der Konkurrenzen zwischen Interessen der Landwirtschaft, des Naturschutzes und der Erholungssuchenden oft mit Konflikten behaftet ist und einer sorgfältigen Nutzungscoordination bedarf (Brenken et al. 2003). Mit dem kooperativen Instrument Regionalpark besteht die grundsätzliche Möglichkeit, solche Konkurrenzen durch projektbezogene Zusammenarbeit zu überwinden und den stadtreionalen Freiraum als Ganzes zu stärken (Gailing 2003). Regionalparks stellen somit ein Beispiel für notwendige „politics of institutional linkage“ im Kontext des Umgangs mit dem Freiraum in der stadtreionalen Kulturlandschaft dar. Damit entsprechen sie den Anforderungen des Europäischen Raumentwicklungskonzeptes (Europäische Kommission 1999: 36), das die politische Option der „Inwertsetzung von Kulturlandschaften im Rahmen integrierter Raumentwicklungsstrategien“ mit dem Ziel einer besseren Koordinierung sektoraler Entwicklungsmaßnahmen mit kulturlandschaftlichen Wirkungen verbindet.

<sup>18</sup> Zu detaillierten Analysen der drei Regionalparkprozesse sowie der Grundlagen des politisch-planerischen Umgangs mit Freiraum in der stadtreionalen Kulturlandschaft siehe Gailing 2005.



Regionalparkprozesse rekurren zudem stark auf die identitätsstiftende Wirkung der nicht bebauten Teilräume der stadtreionalen Kulturlandschaft und stärken dadurch bewusst deren Charakter als rein öffentliche Güter (siehe Abschnitt 2). Gerade in ihrem Kontext kann Kulturlandschaftsentwicklung Beiträge für eine regionale Identitätspolitik leisten, denn der Aspekt, dass sich im Freiraum das spezifische kulturelle Erbe einer Region widerspiegelt, welches erlebbar gemacht werden kann, wird oft vernachlässigt. Landschaftsgestalterische Qualitäten der Siedlungs- und Freiräume im Zusammenspiel mit den Resten vorindustriell und industriell geprägter Kulturlandschaften vermögen informelle Institutionen wie das Binnen- und Außenimage einer Stadtregion sowie Ausprägungen der regionalen Identität nachhaltig zu prägen.

In den drei o. g. Regionalparkregionen (Gailing 2005) spielt die identitätsstiftende Wirkung des Landschaftsbildes als Vehikel der regionalen Politik eine bedeutsame Rolle:

- Im nördlichen Ruhrgebiet gilt die industriell geprägte Kulturlandschaft als Rückgrat des Emscher Landschaftsparks. Sie bietet Anknüpfungspunkte für die Schaffung einer neuen landschaftsbezogenen Identität und für die Produktion neuer Landschaftsbilder, die sich gegenüber den Bildern der benachbarten „alten“ Kulturlandschaften des Münsterlandes oder des Sauerlandes als konkurrenzfähig erweisen (Dettmar 1999: 31). Die Stärkung der regionalen Identität in der Krisenregion Ruhrgebiet und ihre Nutzbarmachung für den wirtschaftlichen Strukturwandel stellen einen wesentlichen Impetus für den Erhalt und die symbolhafte Inszenierung von Relikten der Industriekultur und -natur dar (siehe Abb. 4).
- Im Rhein-Main-Gebiet, wo angesichts der differierenden Interessen der Teilräume immer wieder das Fehlen eines „rhein-mainischen“ Regionalbewusstseins beklagt wird (Bördlein 2000: 539), entstand die Idee des Regionalparks als Instrument zur Unterstützung einer regionalen Identitätsbildung und zur Profilierung eines Metropolenbewusstseins im internationalen Wettbewerb der Regionen. Der Regionalpark RheinMain greift dabei auch das Thema „Historische Kulturlandschaft“ bewusst auf, indem auf der Grundlage einer regionalen Erfassung kulturhistorischer Landschaftselemente regionale Rad- und Wanderwegen und lokale Projekte entwickelt werden (Melzig 2000: 53).
- Auch der Dachverband der Berlin-Brandenburger Regionalparks artikuliert die Stärkung der regionalen Identität als eines seiner Ziele und nennt in diesem Zusammenhang insbesondere die Förderung regionalen Brauchtums und regionaler Wirtschaftsweisen (Dachverband der Regionalparks in Brandenburg und Berlin e.V. 2003: 1) – auch wenn sich dies bislang noch nicht in ausreichendem Maße in konkreten Projekten niedergeschlagen hat.

Abb. 4:  
Industrielle  
Kulturlandschaft  
Zollverein im  
Emscher  
Landschaftspark



Foto: Ludger Gailing

Das Beispiel der Regionalparks zeigt, wie mit Hilfe eines managementorientierten Planungsinstrumentes die kulturlandschaftsimmanenten institutionellen „problems of interplay“ in regionalen Entwicklungsprozessen gelöst werden können. Die identitätsstiftende Bedeutung des regionalen Gemeinschaftsgutes Kulturlandschaft und seiner regionsspezifischen kulturhistorischen Elemente<sup>19</sup> wird dabei als Potenzial im Prozess der Regionalparkentwicklung verstanden.

#### **4 Fazit: Beiträge der Gemeinschaftgutforschung für den Umgang mit Kulturlandschaften in der Raumordnung**

Die wirksame Umsetzung des gesetzlichen Steuerungsauftrages nach § 2 Abs. 2 Nr. 13 Satz 2 ROG erfordert die Berücksichtigung der unterschiedlichen auf die Kulturlandschaft einwirkenden institutionellen Regelungen<sup>20</sup> und deren Folgen für die Sicherung kulturlandschaftlicher Gemeinschaftgutfunktionen. Raumordnerische Aktivitäten sollten dabei angesichts der Heterogenität und Multifunktionalität der Kulturlandschaft über eine Optimierung der traditionellen formellen Instrumente hinausgehen und – im Sinne einer regionalen Kulturlandschaftspolitik – informelle Instrumente<sup>21</sup>, Ansätze des Regionalmanagements und neue Governance-Formen in besonderer Weise einbeziehen.

<sup>19</sup> Z. B. industrielle Infrastruktur und Halden im Ruhrgebiet, Landwehren und Weinberge im Rhein-Main-Gebiet, Alleen und Rieselfelder im Berliner Umland.

<sup>20</sup> Weitere Ausführungen zu den institutionellen Aspekten der Kulturlandschaft – einschließlich einer Erörterung des Kulturlandschaftsbegriffes und der kulturlandschaftlichen Pfadabhängigkeiten – enthält Apolinarski; Gailing; Röhring (2004).

<sup>21</sup> Vgl. hierzu den Beitrag von Danielzyk; Eickhoff in diesem Band.

Folgende Erkenntnisse für den Umgang mit Kulturlandschaften in der Raumordnung können auf der Grundlage des vorliegenden Beitrags herausgestellt werden:

1. Die über die Wirkung des Landschaftsbildes vermittelte identitätsstiftende Funktion der Kulturlandschaft stellt ein wesentliches *regionales Entwicklungspotenzial für eine aktivierende Raumordnung* dar. Dieser spezifische Gemeinschaftsgutaspekt, der den Charakter der Kulturlandschaft als reines öffentliches Gut betont, ist in der Regel gemeint, wenn Kulturlandschaft im Kontext ihrer politisch-planerischen Mobilisierung als regionale Handlungsressource oder auch „volkswirtschaftliches Kapital Kulturlandschaft“ (Burggraaff; Kleefeld 1998: 163) aufgefasst wird. Kulturlandschaftlich relevante Themen können leichter in Planungsprozessen Berücksichtigung finden, wenn ihr potenzieller Beitrag für eine regionale Identitäts- und Strukturpolitik aufgedeckt wird. Dies gewinnt an Relevanz angesichts zunehmender geografischer Mobilität und damit verbundener sinkender Bindung an Wohnorte und die sie umgebende Kulturlandschaft sowie im Kontext struktureller Umbrüche (z. B. in Ostdeutschland oder in altindustrialisierten Räumen).
2. Die Raumordnung begibt sich mit dem Grundsatz des Erhalts gewachsener Kulturlandschaften und daran anknüpfenden Zielkonkretisierungen in ein Spannungsfeld zwischen ihren öffentlich formulierten Ansprüchen und den vielfach an private Güter gebundenen Interessen der die Kulturlandschaft prägenden Akteure. Da angesichts der Komplexität der Kulturlandschaft nur in Ausnahmefällen zu erwarten ist, dass die Handlungen der Nutzer und Bewirtschafter (und auch teilweise der dem Landschaftsschutz verpflichteten Akteure) den raumordnerischen Zielsetzungen grundsätzlich entsprechen, ist eine *realistische Einschätzung der Steuerungsmöglichkeiten* notwendig. Die Steuerung des multifunktionalen Gemeinschaftsgutes Kulturlandschaft ist demnach – unter Ablehnung einer exzessiven „command-and-control“-Strategie – nur über die Einbindung der relevanten Akteurs- und Institutionensysteme möglich.
3. Kulturlandschaftspolitik ist eine sektorübergreifende Aufgabe und erfordert „*politics of institutional linkage*“ zur aktiven Steuerung und Initiierung regionaler Kooperationsprozesse. Dazu ist es notwendig, die immanenten Handlungslogiken derjenigen Institutionensysteme zu berücksichtigen, die für Schutz und Nutzung der Kulturlandschaft von wesentlicher Bedeutung sind. Hier sind z. B. Landwirtschaft, Tourismus, Naturschutz, Siedlungs- und Verkehrsentwicklung zu nennen. Damit die weit reichenden Auswirkungen sektoralen Handelns nicht zum Scheitern raumordnerischer Festlegungen führen, sind im Sinne von Managementansätzen Verfahrensinnovationen im Rahmen der Herstellung institutioneller Interaktionen zur Entwicklung der Kulturlandschaft geboten.
4. Eine Politik der Stärkung kulturlandschaftlicher Gemeinschaftsgutaspekte sollte sich nicht auf die – zweifellos notwendige – sorgfältige Datenaufbereitung und Verankerung in formellen Planwerken der Raumordnung beschränken, sondern zusätzlich *regionale Governance-Formen* unter Zusammenführung von Aktivitäten und Interessen gesellschaftlicher Akteure erproben. Mittels eines dynamischen Regionalmanagements können in diesem Kontext Projekte zum Schutz, zur Nutzung und zur Inwertsetzung von Kulturlandschaften definiert und umgesetzt werden. Modi der gesellschaftlichen Selbstorganisation (Heimat- und Geschichtsvereine, Tourismusverbände, Künstlerinitiativen, Kooperationen von Landbewirtschaftern, Naturschützern und Anbietern regionaler Dienstleistungen etc.) werden dabei zu einer potenziellen Ressource der Kulturlandschaftspolitik.

## Literatur

- Apolinarski, I.; Gailing, L.; Röhring, A. (2004): Institutionelle Aspekte und Pfadabhängigkeiten des regionalen Gemeinschaftsgutes Kulturlandschaft. Working Paper, Leibniz-Institut für Regionalentwicklung und Strukturplanung, Erkner, <http://www.irs-net.de/download/Kulturlandschaft.pdf> (01.06.2004).
- Bördlein, R. (2000): Die neue Institutionalisierung der Region – Das Beispiel Rhein-Main. In: Informationen zur Raumentwicklung, H. 9/10, S. 537-548.
- Brenken, H.; Brink, A.; Förster, A.; Haaren, C. V.; Klafke, K.; Rode, M.; Tessin, W. (2003): Naturschutz, Naherholung und Landwirtschaft am Stadtrand. Bundesamt für Naturschutz, Angewandte Landschaftsökologie, H. 57. Bonn.
- Burggraaf, P.; Kleefeld, K.-D. (1998): Historische Kulturlandschaft und Kulturlandschaftselemente. Bundesamt für Naturschutz, Angewandte Landschaftsökologie, H. 20. Bonn.
- Dachverband der Regionalparks in Brandenburg und Berlin e.V.: Satzung des „Dachverband der Regionalparks in Brandenburg und Berlin“. <http://www.complangmbh.de/regionalpark/Satzungstext.htm> (20.12.2003).
- Dettmar, J. (1999): Die Industrielandschaft an der Emscher. In: ders.; Ganser, K. (Hrsg.): Industrienatur – Ökologie und Gartenkunst im Emscher Park. Stuttgart, S. 10-31.
- Deutsche Landwirtschafts-Gesellschaft; WWF Deutschland (Hrsg.) (2002): Die Agrarumweltprogramme – Ansätze zu ihrer Weiterentwicklung. AG Landwirtschaft und Naturschutz – eine Initiative von DLG und WWF. Frankfurt am Main.
- Ernst, A. (1998): Umweltwandel und Allmende-Problematik. In: GAIA, Jg. 7, H. 4, S. 251-254.
- Europäische Kommission (1999): EUREK – Europäisches Raumentwicklungskonzept. Luxemburg.
- Fürst, D. (2002): Partizipation, Vernetzungen, Netzwerke. In: Müller, K. et al. (Hrsg.): Wissenschaft und Praxis der Landschaftsnutzung. Formen interner und externer Forschungsk Kooperation. Weikersheim, S. 19-34.
- Gailing, L. (2003): Regionalparks als freiraumpolitische Innovation. Erfahrungen mit einer offensiven Freiraumentwicklung in Stadtregionen. In: Raumplanung, Nr. 107, S. 67-72.
- Gailing, L. (2005): Regionalparks – Grundlagen und Instrumente der Freiraumpolitik in Verdichtungsräumen. Dortmunder Beiträge zur Raumplanung. Dortmund.
- Hagedorn, K. (2004): Institutionen der Nachhaltigkeit. In: Dombrowsky, I.; Wittmer, H.; Rauschmayer, F. (Hrsg.): Institutionen in Naturschutz und Ressourcenmanagement – Beiträge der Neuen Institutionenökonomik. UFZ-Bericht, Nr. 7/2004. Leipzig, S. 7-26.
- Hampicke, U. (1996): Der Preis einer vielfältigen Kulturlandschaft. In: Konold, W. (Hrsg.): Naturlandschaft – Kulturlandschaft. Landsberg am Lech, S. 45-76.
- Hardin, G. (1968): The Tragedy of the Commons. In: Science, Vol. 162, Issue 3859, S. 1243-1248.
- Hennings, G.; Müller, S. (1999): Identität der Räume: Kunstwelten. In: Thabe, S. (Hrsg.): Identität der Räume, Räume der Identität. Dortmund, S. 95-113.
- Héritier, A. (2001): Introduction to the Research Programme. In: Development of the Project Group from October 1997 to April 2000. report 1. Bonn, S. 45-54.
- Ipsen, D. (1999): Was trägt der Raum zur Entwicklung der Identität bei? In: Thabe, S. (Hrsg.): Räume der Identität – Identität der Räume. Dortmund, S. 150-159.
- King, L. (1997): Institutional Interplay – Research Questions (Draft). A Report for Institutional Dimensions of Global Change, International Human Dimensions Programme on Global Environmental Change. <http://www.dartmouth.edu/~idgce/html/publications/publications/pdf/InstitutInterplay.pdf> (10.06.2003).
- Kiwit, D.; Voigt, S. (1995): Überlegungen zum institutionellen Wandel unter Berücksichtigung des Verhältnisses interner und externer Institutionen. [http://www.wirtschaft.uni-kassel.de/voigt/PDF/VOIGT-PUBL/2/6new\\_wandel2.pdf](http://www.wirtschaft.uni-kassel.de/voigt/PDF/VOIGT-PUBL/2/6new_wandel2.pdf) (24.02.2004).

- Kühn, M. (1999): Kulturlandschaften zwischen Schutz und Nutzung. Modellhafte Planungsansätze einer nachhaltigen Freiraum- und Landschaftsentwicklung. IRS Regio Nr. 14, Erkner.
- Lippert, C.; Ahrens, H.; Bergmann, E. (2002): Umweltpolitik. In: Urff, W. v.; Ahrens, H.; Neander, E. (Hrsg.): Landbewirtschaftung und nachhaltige Entwicklung ländlicher Räume. In: Forschungs- und Sitzungsberichte der ARL Bd. 214, Hannover, S. 267-296.
- Matzner, E. (2000): Ökonomische Begründung des Staates unter den Bedingungen der Globalisierung. IV. Teil: Theorie der öffentlichen Güter. Pressburger Vorlesungen, unveröffentlicht.
- Melzig, A. (2000): Verwaltungslabyrinth der Zeitenwende. Erfassung und Integration historischer Kulturlandschaftselemente in Planungsprozesse am Beispiel des derzeitigen Umlandverbandes Frankfurt – Ein Erfahrungsbericht. In: Denkmalpflege und Kulturgeschichte, Nr. 1/2000, S. 50-54.
- Moss, T. (2003): Raumwissenschaftliche Perspektiverweiterung zur Umsetzung der EU-Wasserrahmenrichtlinie. In: ders. (Hrsg.): Das Flussgebiet als Handlungsraum. Institutionenwandel durch die EU-Wasserrahmenrichtlinie aus raumwissenschaftlichen Perspektiven. Münster, S. 21-43.
- Musgrave, R. A.; Musgrave, P. B.; Kullmer, L. (1994): Die öffentlichen Finanzen in Theorie und Praxis, Bd. 1, 6. Aufl., UTB 449, Tübingen.
- OECD (2001): Multifunctionality. Towards an analytical framework. Organisation for Economic Co-operation and Development, Paris.
- Osterburg, B.; Nieberg, H. (Hrsg.) (2001): Agrarumweltprogramme – Konzepte, Entwicklungen, künftige Ausgestaltung. Bundesforschungsanstalt für Landwirtschaft, Landbauforschung Völknerode, Sonderheft 231. Braunschweig.
- Ostrom, E. (1999): Die Verfassung der Allmende. Jenseits von Staat und Markt. Die Einheit der Gesellschaftswissenschaften. Bd. 104. Tübingen.
- Rodewald, R.; Knoepfel, P. (2003): Landschaft – von der res nullius zu einem common good? In: GAIA, Jg. 12, H. 3, S. 165-166.
- Sieferle, R. P. (2003): Die totale Landschaft. In: Oswald, F.; Schüller, N. (Hrsg.): Neue Urbanität – das Verschmelzen von Stadt und Landschaft. Zürich, S. 59-76.
- Statistisches Bundesamt (2003): Umwelt – Produktivität, Bodennutzung, Wasser, Abfall. Wiesbaden.
- Walzer, M. (1992): Sphären der Gerechtigkeit. Frankfurt am Main/New York.
- Wöbse, H. H. (2002): Landschaftsästhetik. Stuttgart.
- Young, O. (1999): Institutional Dimensions of Global Environmental Change. Science Plan. IHDP Report Nr. 9, Bonn.
- Young, O. (2002): The Institutional Dimensions of Environmental Change. Fit, Interplay, and Scale. Cambridge (MA)/London.

## Gesetze und Verordnungstexte

- Einigungsvertrag zwischen der Bundesrepublik Deutschland und der Deutschen Demokratischen Republik über die Herstellung der Einheit Deutschlands, 1990.
- Gesetz über die planmäßige Gestaltung der sozialistischen Landeskultur in der Deutschen Demokratischen Republik - Landeskulturgesetz – vom 14. Mai 1970. GBl. I Nr. 12, S. 67 ff.
- Gesetz zur Erhaltung des Baumbestandes und Erhaltung und Freigabe von Uferwegen im Interesse der Volksgesundheit vom 29. Juli 1922. Preußische Gesetzsammlung, Nr. 33, S. 213ff.
- Gesetz zur Umsetzung der Reform der Gemeinsamen Agrarpolitik vom 21. Juli 2004. BGBl. I, S. 1763.
- Grundsatzbeschluss der Stadtverordnetenversammlung der Landeshauptstadt Potsdam zur Aufnahme der Verhandlungen mit den Eigentümern zur dauerhaften Sicherung des öffentlichen Uferbereichs (Uferpark Griebnitzsee) vom 29. September 2004. Amtsblatt für die Landeshauptstadt Potsdam, Nr. 20, S. 2.

Rahmenplan der Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes“ für den Zeitraum 2004 bis 2007. BD Drucksache 15/3151.

Raumordnungsgesetz (ROG) in der Fassung der Bekanntmachung vom 18. August 1997. BGBl. I, S. 2081.

Satzung über die Veränderungssperre im Bereich des Bebauungsplans Nr. 8 „Griebnitzsee“ der Landeshauptstadt Potsdam vom 01. Oktober 2004. Amtsblatt für die Landeshauptstadt Potsdam, Nr. 18, S. 1-2.

Verordnung (EG) Nr. 1257/99 des Rates vom 17. Mai 1999 über die Förderung der Entwicklung des ländlichen Raumes durch den Europäischen Ausrichtungs- und Garantiefonds für die Landwirtschaft (EAGFL). Amtsblatt Nr. L 160 vom 26.06.1999, S. 80-102.

Verordnung (EWG) Nr. 2078/92 des Rates vom 30. Juni 1992 für umweltgerechte und den natürlichen Lebensraum schützende landwirtschaftliche Produktionsverfahren. Amtsblatt Nr. L 215 vom 30.07.1992, S. 85-90.

Zweite Durchführungsverordnung zum Landeskulturgesetz – Erschließung, Pflege und Entwicklung der Landschaft für die Erholung. GBl. II Nr. 46, 1970, S. 336 ff.